

都道府県の機能と専門性（一）

広 本 政 幸

序 章

第一節 地方分権推進計画

第二節 都道府県の役割

第三節 分析方法

第一章 都道府県をめぐる議論

第二章 研究対象

第一節 特別養護老人ホーム

第二節 道路（以上本号）

第三章 補完機能と広域機能の決定要因

第一節 特別養護老人ホーム設置の決定要因

第二節 都道府県道建設の決定要因

第四章 政策ネットワークの違い

第一節 政策ネットワーク

第二節 都道府県行政官の専門性

終章

序章

第一節 地方分権推進計画

一九九八年五月二九日に、地方分権推進計画が閣議決定された。これは、地方分権の実施計画である。この計画に従い、一九九九年の通常国会に約五〇〇の法律の改正案が提出され、二〇〇〇年から分権改革が順次実施されることになった。地方分権の推進に関する決議が衆議院と参議院でなされたのは、一九九三年六月である。一九九五年五月には、地方分権を推進するという方針を確認する地方分権推進法が成立している。これを受けて、地方分権推進委員会が発足した。この委員会は、一九九六年三月、一二月、一九九七年七月、九月、そして、一〇月に、それぞれ、中間報告と第一次から第四次までの勧告を行っている。委員会の四次にわたる勧告をもとに、地方分権推進計画は策定された(佐藤文俊、一九九九年、五八―五九ページ。林崎・内藤、一九九八年、五六―五七ページ。山口、一九九八年、一四―一六ページ。『朝日新聞』一九九八年五月三〇日、六面。『日本経済新聞』夕刊、一九九八年五月二九日、一面。『毎日新聞』夕刊、一九九八年五月二九日、一面。『読売新聞』一九九八年五月三〇日、五面)。一九九八年一月には第五次勧告が出され、これも地方分権推進計画に盛り込まれることになった(『朝日新聞』夕刊一九九八年二月一日、二面。『日本経済新聞』夕刊、一九九八年二月一日、二面。『毎日新聞』夕刊一九九八年二月一日、四面)。このような過程を経て、地方分権がすすめられることになった。

地方分権推進計画は、地方分権を推進するための方策を五つに分けて示している。それぞれ、機関委任事務、必置規制

と地方出先機関、国庫補助負担金、都道府県と市町村の関係、そして、地方政府の行政体制に関係している。これらのうち、特に注目されているのは、機関委任事務と国庫補助負担金の改革だといえる（『朝日新聞』夕刊、一九九八年五月二九日、二面。『日本経済新聞』夕刊、一九九八年五月二九日、一・三面。『毎日新聞』夕刊、一九九八年五月二九日、三面。『読売新聞』夕刊、一九九八年五月二九日、二面）。機関委任事務と国庫補助負担金は、それぞれ、事務と財政の面で地方政府と中央政府とをつないでいる。「地方分権の推進は、…地方公共団体の自主性及び自立性を高め」ることを一つの目的にしている（『地方分権推進計画』「第一 地方分権推進の基本的考え方」）。機関委任事務と国庫補助負担金の改革は、事務と財政と通した中央政府とのつながりを緩め、自律性を高めることになる。そのため、これらの改革は注目を浴びる。

しかし、地方政府間の関係も注目に値する。地方分権改革は、中央政府と地方政府の関係に変化をもたらすことを目的としている。この変化は、地方政府間の関係にも影響を及ぼす。すなわち、権限や財源が地方政府に移譲され、地方政府が自律的な活動を展開しやすくなる分、役割分担などに見られる都道府県と市町村の関係が重要になる。⁽¹⁾一九九〇年代に入ってから地方分権論議では、それ以前からあった道州制案や連邦制案があらためて主張されている。これらの案は、都道府県に代えて、それより広い州を設けることを提唱している（天野、一九九五年。江口、一九九六年。大前、一九九六年。坂田、一九九七年・一九九八年。山東、一九九五年。芝、一九九〇年。恒松、一九九三年a・一九九三年b・一九九三年c・一九九四年・一九九六年・一九九八年。恒松・他、一九九五年。恒松・橋本、一九九〇年。東海銀行、一九九一年。道州制推進会議、一九九〇年。中川、一九九四年。長野、一九九四年。並河、一九九五年・一九九六年。並河・松原、一九九三年。昇、一九九一年・一九九三年・一九九四年。野村、一九九〇年。平松、一九九五年。平松・大前・江口、一九九八年。古川、一九九三年）。すなわち、都道府県の実在意義も改革論議の一つの焦点になっているのである。その

意味でも、都道府県と市町村の關係は注目値する。

第二節 都道府県の役割

地方分権推進計画の「第五 都道府県と市町村の新しい關係」では、一つ目の項目として「都道府県と市町村の役割分担」が掲げられている。ここには、都道府県が担う事務として、「広域にわたるもの」、「その処理を効果的かつ効率的に行うために一般の市町村を超える規模及び能力が必要とされるもの」、「市町村に関する連絡調整に関するもの」があげられている。そして、市町村は、「都道府県が処理するものとされているものを除き、一般的に、普通地方公共団体の事務を処理する」と記されている。ただし、市町村の規模と能力によつては、都道府県の手務としてあげられている二つ目のもの、すなわち、市町村行政を補完するために行われる都道府県の手務を処理できることになっている。市町村の間には規模と能力に違いがあるということをも前提とし、その違いに應じて市町村が手務を処理することになっているのである。市町村は自らの能力で処理することのできる手務を担当し、それ以外の手務を都道府県が行うという仕事の分担關係を見ることができる。

では、都道府県と市町村は、これまでどのように役割を分担していたのであろうか。まず、都道府県の役割を見てみる。一九九九年に改正されるまでの地方自治法第二条第六項は、「都道府県は、…広域にわたるもの、統一的な処理を必要とするもの、市町村に関する連絡調整に関するもの及び一般の市町村が処理することが不適当であると認められる程度の規模のものを処理するものとする」と規定している。広域手務、統一手務、連絡調整手務、そして、補完手務の四つである。このうち、統一手務は、地方分権推進計画には示されていない。このことには、都道府県間あるいは市町村間の多様性を

認めようとする意図を垣間見ることができる。

市町村の役割は、同法第二条第四項に記されている。すなわち、「市町村は、…都道府県が処理するものとされているものを除き、…事務を処理する」。続いて、「第六項第四号に掲げる事務については、その規模及び能力に応じて、これを処理することができる」と規定している。「第六項第四号に掲げる事務」とは、都道府県の補完事務である。それに加え、地方自治法の第二章は、大都市と中核市の制度を示している。中核市制度は、一九九四年の地方自治法の改正により設けられたものである。そのため、歴史は浅いといえる。しかし、政令指定都市の制度は、一九五六年の法改正によって生まれている。このときから今日まで、政令指定都市制度は運用されてきている。したがって、その歴史の中で制度は定着しているといえる。これらの点を踏まえると、地方分権推進計画に述べられている市町村の役割は、従来の地方自治法にある規定でも網羅されていることになる。

このように、都道府県と市町村の役割分担を見てみると、従来の地方自治法の規定と地方分権推進計画との間には、統一事務の存否を除くと大きな違いがないといえる。⁽²⁾しかし、先に述べたように、機関委任事務の廃止と国庫補助負担金の整理合理化によって、地方政府の事務が増え、地方税財源の充実が図られるのであれば、都道府県と市町村との関係は重要になる。さらに、住民にとって最も身近な政府である市町村が主たる役割を果たすことが望ましいということを考えれば、都道府県の存在意義も地方分権論議における一つの重要な論点になる。

先に説明した都道府県の事務のうち、連絡調整事務は市町村を対象としている。残る三つの事務は、住民を対象としている（大森、一九九〇年、六一ページ。高木、一九七九年、一ページ）。そのうち、統一事務は、「全県あるいは全国的に同一の基準によって処理されなければならないものである」（鈴木・中川・橋本、一九九七年、二二ページ）。全国的に同

一の基準によつて処理されなければならないものがあるという点において、統一事務は、必ずしも都道府県が自主的に提供するサービスとはいえない⁽³⁾。補完事務と広域事務は、住民を対象とし、また、自主的に提供されうるものである⁽⁴⁾。そのため、これら二つの事務は、地方政府が担う事務としての性質が濃いといえる。このことを踏まえると、地方政府としての都道府県の存在意義は、補完機能と広域機能にあるということになる⁽⁵⁾。

第三節 分析方法

では、都道府県は、補完機能と広域機能を主体的に果たしているであろうか。それとも、都道府県によるサービスの提供が、例えば、民間団体や中央政府などによるサービスの提供に影響を受けているのであろうか。そうだとすると、都道府県が地方政府としての機能を主体的に果たしているとはいえない。

本研究では、まず、都道府県による補完機能と広域機能が何の影響を受けているのかを明らかにする。第二章で説明するように、補完機能は、民間サービスの提供状況に影響を受けている。民間サービスが供給されていれば都道府県はサービスを提供せず、民間サービスが提供されていなければ都道府県がサービスを提供するという傾向を確認することができ。広域機能は、中央政府のサービス提供状況と関係を持っている。しかし、中央政府が都道府県に影響を及ぼしているのか、それとも都道府県が中央政府に影響を及ぼしているのか、判断が難しい。また、中央政府がサービスを提供すれば都道府県もサービスを提供し、中央政府がサービスを提供しなければ都道府県もサービスを提供しない傾向がある。このように、都道府県の補完機能は民間サービスを補足する形で行われ、広域機能は中央政府の活動と並行している。都道府県の補完機能と広域機能は、他のサービス提供者と関係を持っている点で共通している。しかし、その関係のし方が異なっ

ているのである。そこで、本研究は、なぜ二つの機能にこのような違いが生じるのかを説明する。この問いに答えることが、本研究の課題である。

本研究では、具体的な行政サービスを素材とし、都道府県の補完機能と広域機能を考察する。補完事務と広域事務は、それぞれ、一九九九年に改正されるまでの地方自治法第二条第六項第四号と第一号に例示されている。それを見てみると、補完事務は、教育、衛生、民生、そして、労働などの行政領域にわたっている。また、広域事務として、土木行政の領域におけるサービスがあげられている。本研究は、補完事務として例示されている事務から「老人ホーム」を、そして、広域事務から「道路」を選び、これらを考察する。

高齢者福祉行政は、都道府県の補完機能を考察するための格好の素材であるといえる。町村は、市に比べて、全人口に占める高齢者の割合が高い傾向がある⁽⁶⁾。そのため、高齢者福祉サービスの需要は、市よりも、町村の方で高くなる。他方、町村は、市に比べて、財政力が弱い⁽⁷⁾。したがって、町村は、十分な福祉サービスを高齢者に提供しようとする際、財政上の困難に遭遇する。これは、都道府県が広域地方政府として町村行政の補完機能を発揮すべき状況である⁽⁸⁾。道路行政は、都道府県の土木行政のうち、支出の面で最も比重が高い（自治省、一九七四—一九九九年版）。その分、道路行政は、都道府県の土木行政の中で重要な分野であるといえる。以上のような理由で、本研究は、高齢者福祉施設行政と道路行政を考察の対象とし、都道府県の補完機能と広域機能を検討する。

本稿は、全都道府県の状況と、政令指定都市を領域に含んでいる道府県だけの状況を考察する。政令指定都市を含んでいる道府県の行政が政令指定都市の影響を受けているか否かを確認するためである。政令指定都市になれるのは、大規模な都市である。そのため、政令指定都市は、そもそも、他の市町村と比べて、高い行財政力を備えているといえる。さら

に、政令指定都市になれば、都道府県の事務の一部を担当し、また、財政上及び行政監督上の特例も認められる。このように、他の市町村よりも独自の行政を展開しやすい条件を持っているので、政令指定都市は、他の市町村が実施していない行政を先行的に展開することが可能になる。⁽⁹⁾ 政令指定都市が先行機能を発揮することによって提供された行政サービスは、その他の地域における需要を発掘しうる。したがって、政令指定都市に影響を受けて道府県がサービスを提供するということが考えられる。このような理由で、政令指定都市を領域に含んでいる道府県のみ状況も考察する。⁽¹⁰⁾

本稿は、次のように展開する。第一章において、都道府県を考察の対象としている先行研究を概観する。そして、本研究が先行研究とどの点で異なっているのかを説明する。

第二章では、都道府県の補完機能と広域機能に対して、何が影響を及ぼしているのかを明らかにする。焦点になるのは、他のサービス提供者の影響があるか否かである。このことは、都道府県が主体的に機能しているか否かという問題に通じる。分析の結果は、次のようなものである。都道府県の補完機能は、民間サービスの影響を受けている。都道府県による特別養護老人ホーム設置の状況は、私立施設の設置状況と関係を持っているのである。その関係は、私立施設が設置されれば都道府県は施設を設置しないというものである。広域機能は、同様のサービスを提供している中央政府とつながりがある。都道府県による道路建設は、建設省による道路建設と関係を持っているのである。しかし、建設省が都道府県に影響を及ぼしているのか、それとも、都道府県が中央政府に影響を及ぼしているのか、はつきりしない。また、都道府県の施設設置が民間サービスの補足にすぎないのに対し、都道府県の道路建設は建設省の道路建設と並行して進められている。国道建設が進められているところでは都道府県道の建設も進められており、国道建設が進められていないところでは都道府県道の建設も進められていない。

第三章は、このような状況がなぜ生じるのかを説明する。ここでは、仮説をたて、それを論証する。仮説は、以下の通りである。都道府県で民生行政を担当する行政官は、持っている専門知識が少なく、他のサービス提供者の影響を受けやすい。そのため、都道府県は、専門性の高い民間団体によって提供されるサービスに依存する傾向がある。それに対し、土木行政を担当する都道府県の行政官は専門知識を持っている。都道府県は、同様に専門知識を持っている中央政府との結びつきが強くなる。したがって、都道府県と中央政府のサービス提供状況が似てくるのである。

これとは異なる説明も考えられる。それは、専門知識ではなく、サービスの性質に着目する説明である。設置者が異なるとしても、特別養護老人ホームが全く異なることはない。すなわち、民間団体も都道府県も同じ施設を設置する。そうだとすると、民間団体が施設を設置するにしたがって、都道府県が施設を設置する必要は薄れることになる。結果として、都道府県は、民間施設の設置状況を補足するにすぎなくなる。しかし、道路の方は、誰が建設者になるかによって、性質が異なる。すなわち、国道は全国的な幹線道路網を構成する道路で、都道府県道は地方的な幹線道路網を構成する道路で、そして、市町村道は市町村の区域内に存する道路である（道路法第五・七・八条）。例えば、国道が建設されれば国道での交通が増え、それが、都道府県道や市町村道の建設に対する需要を生み出すことが考えられる。したがって、都道府県道の建設は、国道が建設されるにしたがって進められることになる。

しかし、この説明には問題がある。第一に、サービスの性質に着目するだけでは、都道府県が特別養護老人ホームの設置を民間団体に任せていることをうまく説明できない。特別養護老人ホームは不足していると指摘されている（小笠原、一九八九年、三八四ページ。川崎・他、一九八九年、一八〇ページ。社会資源研究会、一九九三年、三三五ページ）。このことは、「高齢者保健福祉推進十か年戦略（ゴールドプラン）」で特別養護老人ホームの設置を推進する理由にもなっている。

いる(厚生省、一九八九年版、七〇ページ)。そうだとすれば、民間団体だけに施設の設置を任せておくのではなく、都道府県も施設設置を推進する必要があると考えられる。第二章第一節で詳しく説明するが、私立施設は都市部に設置される傾向がある。そのため、民間団体が施設を設置しない傾向にあり、さらに、行財政力の弱い町村に都道府県が施設を設置することが求められるといえる。ところが、都道府県は、自らの機能を民間サービスの補足にとどめているのである。サービスの性質からだけでは、なぜそうなるのか説明できない。

第二に、道路建設の方にも、サービスの性質からは説明できないところがある。それは、都道府県の道路建設と建設省の道路建設が関係を持っているのであるが、どちらからどちらへ影響力が働いているのかはつきりしないということである。もし、国道が建設されて国道の交通量が増え、このことが都道府県道建設の需要を生み出すとすれば、影響力は国道建設から都道府県道建設へと向かうことになる。しかし、第三章第二節で説明するように、道路建設では、影響力がどちらからどちらへ働いているのかはつきりしていないのである。すなわち、一方の道路建設を受けて他方の道路建設がすすめられるというよりも、両者がつながりを維持しながら道路建設をすすめているのである。サービスの性質に着目するだけでは、なぜこのようなことが起こるのかを説明できない。

このように、サービスの性質からは、十分な説明を得ることができない。本研究では、都道府県の専門性に着目することによって、補完機能と広域機能の違いを説明する。

(1) 富野暉一郎は、機関委任事務の改革が行われれば、都道府県と市町村の關係に次のような変化が生じると述べる。「二割の自治事務しか任されていない県は多くの場合、国に伺いを立て、国の方針をうまく理解し、それを市町村に伝えながら行政をコントロールしているのが現状。それが今回、七割近くが自治事務になるということは、それまで国を向いていたのが、逆にならざ

るを得ない。これからは行政区域内の市町村（基礎自治体）と都道府県（中二階）が、その両者間で調整しないと行政ができないから、県は市町村の意見をよく吸収し、事務局的な役割を果たすようになる」（富野・楨野、一九九七年、三三二ページ）。また、田島義助は、次のように述べて、都道府県の役割が注目し値することを指摘している。「それはまあ、都道府県の事務の八割が機関委任事務と言われていた。それが機関委任事務の六〇パーセントは自治事務になって、都道府県の実務全体では七割は自治事務に変わるわけだから、都道府県が今度、本当にどうするかが注目を集めるよね」（田島・辻山、一九九八年、三一頁）。

- (2) 地方分権推進計画にあげられている都道府県の三つの役割は、自治省『機関委任事務制度の廃止後における地方公共団体の事務のあり方』についての大綱（一九九七年二月）にも示されている。大綱にある都道府県の役割を見たらうで、佐藤俊一は、次のように述べている。「現条項（一九九九年の改正前の条項。以下同じ。筆者注）のうち機関委任事務が大部分であった統一処理の役割規定を削除し、事務例示を廃止した他は、現条項を基本的に継受したといえよう」（佐藤俊一、一九九八年、三〇ページ）。
- (3) 神奈川県自治総合センターは、神奈川県の事務を調査し、統一事務には機関委任事務が多いことを指摘している（神奈川県自治総合センター、一九九〇年、一九六ページ）。

- (4) 神奈川県自治総合センターは、神奈川県の事務を地方自治法の規定にしたがって四つに分類し、それぞれの事務の量を示している。ここでは、すべての事務が調査対象になっておらず、「神奈川県を担当する事務事業のうち、各室課の係（班）ごとに主たる事務事業を一つとりだし、調査対象とした」となっている（神奈川県自治総合センター、一九九〇年、一二四―一二五ページ）。これによると、神奈川県の事務で多いものから順にあげると、補完事務、広域事務、統一事務、そして、連絡調整事務となっている。全体に占める割合は、それぞれ、三六%、二七%、二〇%、そして、四%である（神奈川県自治総合センター、一九九〇年、一九六ページ）。量からいっても、補完事務と広域事務が県の主要な事務になっている。

- (5) 連邦制の導入を主張する恒松制治は、都道府県が実際のところは地方政府としての性質を持っていないので都道府県を廃止した方がいいと述べる（恒松、一九九三年b、二八ページ。恒松、一九九三年c、三三ページ。恒松、一九九四年、三四ページ）。このことから、都道府県が補完機能と広域機能を十分に果たしているか否かが重要な論点だといえる。

(6)

	高齢者構成比 (%)
市部	13.3
郡部	18.8

注：1995年10月1日
現在の数値である。

出所：総務庁統計局、
1995年版、7 ページ。

(7)

		財政力指数平均
大 都 市		0.85
中 核 市		0.85
都 市		0.71
	中都市	0.90
	小都市	0.63
町	村	0.34

注：ここで用いた財政力指数は、
1995、1996、1997の各年度
における普通交付税の算定
に用いた基準財政収入額を
基準財政需要額で除した数
値の単純平均値である。

出所：自治省、1999年版、249
ページ。

(8)

江村興治は、小規模市町村にとって高齢化が深刻な問題であり、そして、小規模市町村を補完または支援するアクターの一つとして、都道府県をあげている。「小規模市町村の多くは過疎団体であり、若年人口の流出等により、既に高齢化がそうとう進行しているが、さらに近年は、従来の人口の社会減に加えて、自然減の状態となっており、将来、地方公共団体の存立自体が危ぶまれるようなケースも想定される状況となっている」(江村、一九九七年、三〇九ページ)。「小規模市町村に対する補完・支援する方法としては、…都道府県が補完・支援を行う方法などが考えられる」(江村、一九九七年、三二九ページ)。

(9) 高寄昇三は、「特例的制度は大都市が単にその巨大で複雑な行財政需要を充足するためにのみ与えられたのではなく、その能力を駆使し地方自治、都市政策に貢献すべく付与されたのである」と述べる(高寄、一九九五年、一ページ)。具体的には、政令指定都市によって設置された「市民病院、総合体育館、文化・国際・福祉センターなど県の中核施設として利用されており、広域的行政需要の充足に寄与している」ことを指摘し、「このような事務事業の広範さ高次さは、大都市としての都市活動の先進性によるものである」と評価している(高寄、一九九五年、九三ページ)。また、兼子仁と村上順は、『政令で指定する人口五〇万以上の市』と法定され、法律上府県に近い事務・権限を認められた『指定都市』(自治法二五二条の一九)は、今後どれだけ地方分権の受け皿になりうるだろうか」と述べ、政令指定都市の先行機能が地方分権の一つの焦点になりうることを示唆している(兼子・村上、一九九五年、二九ページ)。政令指定都市も、自ら、先行機能を果たしていることを述べている。「指定都市は、人口、産業等の集積に伴って生じる大都市特有の行財政需要に積極的に対応し、都市行政の先駆的かつ先導的役割を果たすなど、わが国の発展に寄与してきた」(指定都市、一九九七年、一四二ページ)。

(10) 中核市も、政令指定都市以外の市町村よりは相対的に規模が大きく、事務上、財政上、そして、行政監督上の特例を認められている。しかし、本研究では、中核市を含む府県を区別しない。政令指定都市制度は、一九五六年の法改正によって発足した制度である。これに対し、中核市制度は、一九九四年の法改正によって設けられている。その意味で、中核市制度は、政令指定都市制度に比べて歴史が浅く、制度としても成熟しているとはいえない。また、政令指定都市になっている市の人口を見てみると、少ないところでも一〇〇万人前後である。しかし、中核市になるための人口の条件は、三〇万人以上というものである(地方自治法第二五二条の二三)。そのため、政令指定都市と中核市のそれぞれが持つ資源には、差が生じる。そして、中核市に認められている特例は、政令指定都市に認められているものに比べて、限られている。そこで、本研究では、大都市として長い歴史を持ち、中核市を含む他の市町村に比べてより多くの資源を有する政令指定都市を含む道府県と、その他の都県を区別し、考察を進める。

第一章 都道府県をめぐる議論

本章では、本研究が他の都道府県研究とどのように異なっているのかを明らかにする。そのために、都道府県の機能をめぐってどのような議論が展開されてきているのかを確認する。都道府県研究には、都道府県に見られる中央政府のような性質を考察対象とするもの、都道府県と大都市の関係を考察対象とするもの、そして、道州制や連邦制の議論とからめて都道府県の存在意義を考察対象とするものがある。⁽¹⁾ 本研究は、都道府県の補完機能と広域機能を焦点としているので、これらの機能を考察対象としている先行研究を概観する。

このような先行研究として、田村浩一、本田弘、高橋清、そして、成田頼明によるものがある。先行研究で都道府県の補完機能と広域機能がどのように評価されているのかを見る。そして、先行研究がどのような議論を展開しているかを踏まえて、本稿でどのような研究を行うかを示す。以下で詳しく説明するように、先行研究は、主に市町村の変化が都道府県の機能に影響を及ぼしていると主張する。そして、都道府県の補完機能と広域機能をそれぞれ総括的に捉えている。本研究は、市町村だけでなく、その他の事柄も含め、都道府県による機能の決定要因を探り、そして、都道府県の機能を総括的にではなく、具体的に考察するという方法をとる。

田村は、一九七五年の論文で、市町村の変化が都道府県の機能に影響を及ぼしていることを指摘している。すなわち、「市町村とくに都市の行財政能力の拡大や、広域的处理体制の拡大は、たしかに、旧来の意味での補完行政、連絡行政あるいは広域行政について、府県の存在意義を希薄にしている」(田村、一九七五年、一三ページ)。市町村は、都道府県が補完事務や広域事務を通して提供してきたサービスを担当することができるようになってきているので、都道府県に求め

られる機能は小さくなっているということである。ただし、「府県の市町村及び広域的处理体制に対する補完機能は、なお、市町村の規模・能力に著しいアンバランスがある現段階では、その必要性が認められるであろう」とも述べている（田村、一九七五年、一三ページ）。

本田も、一九七五年の論文で、市町村の変化が都道府県の機能に影響を及ぼしていることを指摘している。市町村の変化として、第一に広域化をあげている。「近年大都市周辺都市の広域行政の形態のための研究が自治省の調査プロジェクトとして行われ、いわゆる都市化地域型の『広域市町村圏構想』がそのうち日の目を見るだろうが、このことをもってしても、ますます地方行政における都市圏行政の重要性が高まり、府県がもつその区域内の市町村に対する補完行政の役割の低下が顕著になってきている」（本田、一九七五年、二八ページ）。また、「府県が町村等を含めて都市に対して補完的機能の発揮をなしえないという現実、府県の怠慢にのみ起因するのではなく、都市自身における都市圏行政の確立などを主要内容とする広域都市圏の形成により、府県の都市を補完するという役割が減少してきていることを看過してはならない」（本田、一九七五年、三五ページ）。

第二に、市町村の変化として行財政能力の向上がある。「社会経済の変動に伴って、市町村の側における行政機能の増殖、なにかんずく都市における行政機能の高度にして、複雑な展開は、これまでの府県が都市に対しても行政上の機能を変化させつつある。たとえば、府県はこれまでのような補完行政を遂行しうるのか、ないしは、広域行政を府県の主体的な行政枠組のなかでなしうるのか。むしろ、これらは都市において都市レベルで独自に解決しようと努力されつつあるのではなからうか。そしてまた、そのような制度化が漸次定着しつつあるのではなからうか」（本田、一九七五年、三一ページ）。

高橋が一九八〇年に公表した論文に見られる補完機能についての記述は、田村と本田による指摘とは異なっている。高橋は、「低成長下に入っても老人福祉施設の充実が緊急課題とされているが、府県の補完事務機能に期待するところ大なるものがあるといえよう」と述べている（高橋、一九八〇年、一〇三ページ）。都道府県による補完機能の重要性が増しているということである。

しかし、高橋による広域機能の評価は、田村と本田の主張と同様である。「広域市町村圏（自治省所管）の設定は、昭和四四年度に始まってから大都市圏を除いてほぼ全国くまなくゆきわたり、現在三三一圏域にのぼっている。この広域市町村圏には、関係市町村によって設置された広域行政機構（一部事務組合または協議会）があるが、これが広域的計画の策定と実施にあたっている」。「関係市町村で構成される広域行政機能が定着するにつれて、府県の広域行政事務の守備範囲があらためて問い直されているといつてよからう」（高橋、一九八〇年、一〇二ページ）。都道府県の広域機能が縮小していることが示唆されている。

一九九五年に公表された成田の論文でも、都道府県による補完機能の重要性が高まっていることと、都道府県の広域機能が市町村の広域行政によって影響を受けるということが指摘されている。まず、「補完的機能について言えば、人口減少市町村がすでに全国約三、二〇〇の市町村の七割に上り、自然減も六割に達するという現状の下で、…人口減少・高齢化の進行が特に（まま）顕著な北東地域（北海道、東北）、西南地域（南紀、四国、九州中南部、南西諸島、日本海沿岸地域）等に所在する小都市や町村は、極めて深刻な状況にあり、基礎的自治体としての市町村が処理しなければならぬ教育、福祉、消防、地域の保全等住民に身近な事務さえも単独では満足に処理しきれない実態がみられる。…地域的狀況その他の理由によってこのような共同処理（一部（複合）事務組合、広域市町村圏、協議会、広域連合 筆者注）によ

りがたい山間部や離島の町村については、義務的事務を大幅に軽減し、住民に身近な事務の処理を府県が補完代行するシステムが必要となるのではなからうか。：府県が特別な援助や助成を行わなくとも自立的に発展する可能性の高い都市は別として、その他の市町村に対する関係では、府県の補完機能は、これまでとは違ったかたちで一段と重要性を増すものと考えられる」(成田、一九九五年、六五―六六ページ⁽²⁾)。

また、「広域的機能について言えば、平成六年六月に成立した地方自治法の改正によって新たに特別地方公共団体である組合の一種として『広域連合』という制度が新設された。：新しい広域連合は、既存の一部(複合)事務組合と異なつて、議会の議員に対する選挙権及び直接請求権を持つ国(まま)有の住民があり、また、国の行政機関の長及び都道府県知事等の権限の委任を受けることができることおよびこれらに対して委任するように要請することも可能となっている。：この新しい制度が広く活用されることになれば、府県の広域行政機能はこれまでとは異なつたものとなるであろう」(成田、一九九五年、六四ページ)。この記述は、都道府県による広域機能の重要性が低くなることの示唆だとみなすことができる。

以上、先行研究を概観した。先行研究は、一九七五年、一九八〇年、そして、一九九五年に公表されたものである。そのため、各研究が捉えている都道府県をめぐる環境は、各時代背景を反映して異なっている。一九七五年に公表された田村と本田の研究では、都道府県の補完機能と広域機能の両方が縮小していることが指摘されている。一九八〇年と一九九五年に公表された高橋と成田の研究は、広域機能の重要性が低くなっていることを示唆している点で、田村と本田の研究と共通している。しかし、補完機能の重要性が増していると主張している点で異なっている。

四つの研究には、補完機能をめぐる評価の違いが存在するのであるが、主として市町村の変化が都道府県の機能に影響

を及ぼしていることを指摘している点で共通している。市町村が十分な事務処理能力を持ってくれば都道府県による補完機能の重要性は低くなり、市町村の能力を超える事務の処理が必要になれば都道府県の補完機能は重要になる。また、広域的な事務を市町村が協力することによって処理するのであれば、都道府県が広域機能を発揮する機会は少なくなるという。

しかし、政策に影響を与えるものが様々あることを考えると（行政管理研究センター、一九八五年）、都道府県の機能にも様々のものが影響を及ぼしている可能性があるといえる。民間団体や中央政府といった、都道府県と同様のサービスを提供する者の影響を受けることも考えられる。さらに、社会、財政、政治、そして、行政にかかわる状況が都道府県の機能に影響を及ぼすのではないかと推測できる。そのため、市町村の影響だけではなく、このような事象の影響を明らかにする必要がある。

さらに、先行研究は都道府県の機能に影響を及ぼす事象を具体的にあげているのに対し、補完機能と広域機能をそれぞれ総括的に捉えている点にも注意を払う必要がある。改正前の地方自治法第二条第六項が示すように、補完事務と広域事務には、それぞれ、様々な事務が含まれている。確かに、補完事務または広域事務の一般的な傾向を捉えようとすれば、様々な事務を総括的に扱うことになる。しかし、そうすると、都道府県の補完機能や広域機能の具体的な像を描くことが難しくなる。具体的な状況を確認しようとするれば、補完事務と広域事務に含まれる事務から注目し値する事務、あるいは、代表的な事務を選び出し、その事務を詳しく考察する必要がある。

先行研究の特徴としては、以上のように、主として市町村が都道府県の機能に影響を与えているとみなしている点と、補完事務と広域事務をそれぞれ総括的に捉えている点をあげることができる。したがって、都道府県の機能を対象とする

研究は、都道府県をとりまく様々な事象のうちどれが都道府県の機能に影響を及ぼしているのかを特定するという方法や、具体的な事務から都道府県の機能を明らかにするという方法がとられていないといえる。本研究は、先行研究とは異なり、様々な事象の中から都道府県の機能に影響を及ぼしているものを特定し、具体的な事務を考察対象にすることによって都道府県の機能を描き出す。

- (1) 都道府県の中央政府的性質を考察対象とする研究として、大森(一九九〇年)、佐久間(一九七一年)、舟場(一九八七年)がある。都道府県と大都市の関係を考察対象とする研究として、阿部(一九八五年)、高寄(一九九五年)、村上(一九七五年)がある。都道府県の実在意義を考察対象とする近年の研究として、天野(一九九五年)、大前(一九九六年)、恒松(一九九三年)、一九九三年c・一九九四年)、東海銀行(一九九一年)、中川(一九九四年)、昇(一九九四年)、野村(一九九〇年)がある。
- (2) 同様の指摘は、成田・他(一九九五年、四二・四三ページ)、成田(一九九六年、九七ページ)、そして、成田・他(一九九六年、三六―三七ページ)にも見られる。

第二章 研究対象

本研究は、市町村やその他の事象が都道府県の補完機能と広域機能に影響を及ぼしているかどうかを明らかにする。序章と第一章で述べたように、補完機能と広域機能を考察するにあたって、具体的な施策を対象にするのは、一九九七年に改正されるまでの地方自治法に各事務の例としてあげられている老人ホームと道路である。本章では、考察対象に係る高齢者福祉施設行政と道路行政を説明する。

第一節 特別養護老人ホーム

本研究では、老人ホームのうち、特別養護老人ホームを考察対象とする。特別養護老人ホームとは、「六五歳以上の高齢者で身体上もしくは精神上の障害のため、常時介護を必要とし、居宅での生活が困難と認められる場合に入所することができる」施設である(村川、一九九九年^a)。常時の介護を必要としない高齢者が入所できる養護老人ホームと比べると(村川、一九九九年^b)、特別養護老人ホームは、より重要な機能を担っているといえる。

近年、高齢者福祉を進めるにあたって、施設福祉ではなく、在宅福祉に重点がおかれている(厚生省大臣官房政策課、一九九一年、五六ページ。坂巻、一九九〇年、八八ページ。坂本、一九九四年、八三―八四ページ。中村、一九九一年、六四ページ)。しかし、これまでの高齢者福祉施策を見るのであれば、施設福祉に着目するのがふさわしいといえる。在宅福祉サービスが法定化されたのは、一九九〇年に老人福祉法が改正されたときである(岡崎、一九九一年、七六ページ。厚生省社会・援護局・他、一九九三年、四・二二―二三ページ)。その意味で、一九六三年に老人福祉法が制定されたときから規定のある施設福祉サービスが高齢者福祉の中心であったといえる。したがって、今日までの高齢者福祉施策を見るとすれば、施設福祉に着目すべきだということになる。

今日の傾向として、施設福祉から在宅福祉への重点の移行があるとしても、特別養護老人ホームは重要な施設として位置付けられている。一九八九年に大蔵大臣、厚生大臣、そして、自治大臣の間で合意された「高齢者保健福祉推進十か年戦略(ゴールドプラン)」⁽¹⁾にも、特別養護老人ホームの整備が盛り込まれている。特別養護老人ホームは、在宅での介護が難しい高齢者のための施設であるため、その役割は重要である。また、在宅福祉サービスを推進するために欠かせないショートステイやデイサービスを、特別養護老人ホームは提供することができる。そのため、特別養護老人ホームは、今

日においても重要なサービスを提供する施設だといえる。

特別養護老人ホームにかかわる行政サービスとしては、施設の設置と施設の運営がある。したがって、考察の対象としては、設置と運営の二つを考えることができる。本研究では、これらのうち、施設の設置を考察の対象とする。それは、公営施設と私営施設との間よりも、公立施設と私立施設との間の方が、サービスの差を発見しやすいからである。すなわち、施設が提供するサービスは、だれが運営するかということよりも、だれが設置するかということによって異なる傾向があるといえる。特別養護老人ホームの設置者と運営者は、常に同じであるとは限らない。公立の施設の運営が民間団体に任せられる場合もある。⁽²⁾ 公立公営、公立私営、そして、私立私営の施設のサービスを見てみると、公立公営と公立私営の施設と、私立私営の施設との間に違いを見出すことができるのである。

このことを明らかにするため、全国社会福祉協議会と老人福祉施設協議会が一九八二年、一九八七年、そして、一九九二年に行った調査の結果を見てみる。これを示しているのが、表1である。夕食開始時間、一週間の一般入浴回数、一週間の特浴回数、排泄介助の定時交換回数、そして、深夜の排泄介助などを見てみると、微妙ではあるが、公立公営と公立私営の特別養護老人ホームと、私立私営の特別養護老人ホームの間に違いを発見することができる。すなわち、公立私営施設のサービスは、私立私営施設のサービスよりも、公立公営施設のサービスに近いのである。⁽³⁾ このことから、特別養護老人ホームのサービスは、運営者ではなく、設置者に影響を受けるといえる。そこで、本研究では、特別養護老人ホームの設置を考察の対象とする。

特別養護老人ホームの設置者になりえるのは、都道府県、市町村、そして、社会福祉法人である。市町村が設置する場合は都道府県知事に届出をし、社会福祉法人が設置する場合は都道府県知事の認可を受けることになっている（老人福祉

表1 公立公営、私立私営、公立私営施設の違い (単位: %)

1982年

夕食開始時間

	4:00~4:59	5:00~	無回答	N
公立公営	64.3	33.3	2.4	126
私立私営	48.0	50.4	1.6	817
公立私営	66.1	30.4	3.6	112

1週間の一般入浴回数

	1・2回	3~7回	無回答	N
公立公営	92.1	6.3	1.6	126
私立私営	86.7	11.8	1.6	817
公立私営	91.1	8.9	0.0	112

1週間の特浴回数

	1・2回	3回以上	無回答	N
公立公営	97.6	1.6	0.8	126
私立私営	94.9	4.0	1.1	817
公立私営	100.0	0.0	0.0	112

排泄介助の定時交換回数

	8回 以上	7回	6回	5回	4回	3回 以下	非該当	無回答	N
公立公営	7.1	4.0	17.5	54.8	6.3	0.0	6.3	4.0	126
私立私営	13.5	10.5	27.7	28.2	4.8	0.2	12.5	2.7	817
公立私営	6.3	8.0	12.5	47.3	19.6	0.0	4.5	1.8	112

深夜の排泄介助

	している	していない	無回答	N
公立公営	83.3	15.1	1.6	126
私立私営	92.0	7.1	0.9	817
公立私営	80.4	19.6	0.0	112

1987年

夕食開始時間

	4:00～5:29	5:30～	N
公立公営	94.1	5.9	217
私立私営	80.6	19.3	1304
公立私営	93.2	6.8	82

1992年

選択食の実施状況

	実 施	実施せず	N
公立公営	39.4	60.6	66
私立私営	49.0	51.0	461
公立私営	39.3	60.7	28

ごはん・汁のおかわり

	できる	できない	N
公立公営	30.3	69.7	66
私立私営	57.5	42.5	461
公立私営	39.3	60.7	28

副食の複数献立の実施状況

	実 施	実施せず	不 明	N
公立公営	28.8	71.2	0.0	66
私立私営	38.4	61.2	0.4	461
公立私営	10.7	89.3	0.0	28

排泄介助の定時交換回数

	8 回以上	7 回	6 回	5 回	4 回	3 回以下	N
公立公営	23.8	23.8	27.0	22.2	3.2	0.0	63
私立私営	41.7	26.6	20.0	8.0	1.4	2.3	350
公立私営	22.7	18.2	45.5	9.1	4.6	0.0	22

出所：全国社会福祉協議会・老人福祉施設協議会調査研究委員会、1983・1988年。全国老人福祉施設協議会調査研究委員会、1993年。

法第一五条)。政令指定都市と中核市は、都道府県知事への届出を必要としない(地方自治法施行令第一七四条の三二の二第三項・第一七四条の四九の一〇第二項)。

社会福祉法人が特別養護老人ホームを設置する際、国や都道府県から補助金を受けることができる(老人福祉法第二四条第三項、第二六条第三項)。現時点での補助率は、国が二分の一、都道府県が四分の一になっている(「社会福祉施設等施設整備費及び社会福祉施設等設備整備費の国庫負担(補助)について」一九九一年一月二五日 厚生省社第四〇九号 都道府県知事、指定都市市長あて 厚生事務次官通知)。都道府県または市町村が特別養護老人ホームを設置する場合、費用の二分の一の国庫負担金を受ける(老人福祉法第二六条第一項⁴)。そのため、社会福祉法人が設置する場合も、費用の多くが公的な負担でまかなわれることになる。費用の負担のされ方は、都道府県や市町村が設置する場合と似ている。したがって、私立施設と公立施設の違いは大きくないように考えられる。

しかし、両者の間には違いがある。桑島勝雄は、青森県、岩手県、秋田県、そして、山形県の高齢者福祉施設が設置されている場所を考察している。桑島は、私立と公立の高齢者福祉施設の違いとして、次の点を指摘している。「岩手県以外の他の三県では、市部(県都も含む)における私立施設数は、郡部のそれを凌いでいる。特に、秋田市には、全県の私立施設の四〇%近くが集正在している」。また、「私立施設の配置では、青森県は、青森・弘前両市とその周辺部、および八戸市に、岩手県は、盛岡市とその以南の新幹線沿線地域に、秋田県は、秋田市とその隣接町村に、山形市から米沢市にまたがる範域に、当該施設が集正在している」。これに対して、「公立施設の配置は、秋田県の南部に蜷集地域が目立つのみで、他県では、ほぼ分散型を示しているといえよう」(桑島、一九九四年、三六ページ)。

さらに、桑島は、市町村を単位とし、私立老人ホームの定員数と、寝たきり高齢者数、医師数、財政力指数、建設業所

数、地価、そして、店舗数の六つの変数との相関を見ている。その結果は、「当該定員数と他の五変数（寝たきり老人数を除く）との関係を見ると、〇・七以上の値を示す変数の数は、青森県が五変数すべてを含み、次いで、岩手県四、秋田県二である。山形県は、いずれも係数〇・五～〇・六にとどまっている」というものである。

このことについて、桑島は、次のように述べている。医師数、財政力指数、建設業所数、地価、そして、店舗数の「五変数の、それぞれ相互の相関係数は、各県において、〇・七～〇・九という高い値を示している。しかも、これらの変数が示す数値が大きくなるほど、都市的性格が強いということになる。したがって、これらの変数と関係の深い青森県、次いで岩手・秋田・山形各県の順に、その当該施設の立地がより都市的性格の強い地域（都市化に進んでいる地域）を選定しているといえる」（桑島、一九九四年、三七―三九ページ）⁽⁵⁾。

また、矢吹初は、都道府県を単位として、設置主体別に特別養護老人ホームの設置状況を考察している。そのうち、民営特別養護老人ホームの収容者数を要保護高齢者数で除したものと、市町村立特別養護老人ホームの収容者数を要保護高齢者数で除したものを従属変数として行っている重回帰分析は、注目に値する。ここで用いられている独立変数は、要保護者数、人口一人当たり県民所得、高齢者一人当たり老人保護費負担金、そして、面積である。

その結果は、次のようなものである。「民営特別養護老人ホームでは県民所得が充足率に対して正の係数を持ち、一％有意であるのに対して、市町村立特別養護老人ホームの場合には県民所得は有意でなく、高齢者一人当たり負担金が正の係数を持ち、一％有意となっている。…従って民営施設の充足率は県民所得が高い都道府県で高く、市町村立施設の充足率は県民所得は（まま）無関係に多くの補助金（老人保護費負担金）をもらっている都道府県の方が高くなっている」。このことは、次のように解釈されている。「県民所得の大きな都道府県は民間の中に老人福祉を展開してゆくだけの機会が

あるが、県民所得の小さい都道府県ではそのような機会があまり多くないと見ることが出来る。従って県民所得の大きな都道府県は公的部門以外にも老人福祉を行ってゆく民間部門が存在している可能性があり、逆に貧困団体では公的部門が積極的に福祉政策に関わらなければ老人福祉が充実してゆかなかったことを表しているとも解釈することが可能であろう」(矢吹、一九九五年、八〇ページ)。

桑島の発見から、私立の高齢者福祉施設が市部に設置され、公立の施設が町村部に設置される傾向があることを見て取ることが出来る。また、矢吹の発見から、住民所得の高い都道府県に私立の特別養護老人ホームが多く見られる傾向があることを確認できた。私立の高齢者福祉施設は、このように、市町村を単位としてみれば都市化が進んでいるところ、そして、都道府県を単位としてみれば住民所得の高いところに設置されやすく、公立のものにはそのような傾向がないのである。高齢者福祉施設の設置には、私立のものと公立のものの間に以上のような違いがある。したがって、私立の高齢者福祉施設と区別して、公立施設の設置を考察することには意義がある。

第二節 道 路

都道府県の広域機能を考察するために素材にするのは、都道府県道である。道路には、都道府県道以外に、国道と市町村道がある。ここで、三つの道路を説明する。

まず、国道である。国道は、「高速自動車国道とあわせて全国的な幹線道路網を構成し」、かつ、「国土を縦断し、横断し、又は循環して、都道府県庁所在地(北海道の支庁所在地を含む。)'その他政治上、経済上又は文化上特に重要な都市…を連絡する」などの条件を満たしている道路である。路線は、政令で指定される(道路法第五条)。

都道府県道は、「地方的な幹線道路網を構成し」、かつ、「市又は人口五千以上の町（以下これらを『主要地』という。）とこれらと密接な関係にある主要地、…重要港湾若しくは地方港湾、…第二種漁港若しくは第三種漁港若しくは飛行場…、鉄道若しくは軌道の主要な停車場若しくは停留場…又は主要な観光地とを連絡する」などの条件を満たしている道路である。路線は、都道府県知事が認定する（道路法第七条）。

市町村道は、「市町村の区域内に存する道路で、市町村長がその路線を認定したもの」である（道路法第八条）。

このように、国道、都道府県道、そして、市町村道の役割は異なっており、路線を指定あるいは認定する者も異なっている。さらに、建設者も異なっている。建設者についての規定は複雑である。国道と都道府県道の建設を、単純に、それぞれ建設大臣と都道府県が担当するわけではない。ここで、道路の建設者を確認しておく。

まず、国道の建設者を説明する。「国道の新設又は改築は、建設大臣が行う。但し、工事の規模が小であるものその他政令で定める特別の事情により都道府県知事がその工事を施工することが適当であると認められるものについては、その工事に係る路線の部分の存する都道府県を統轄する都道府県知事が行う」（道路法第二二条）。「政令で定める特別な事情」とは、「都道府県知事又は都道府県の施工する河川工事その他の建設工事の施工と密接な関係を有すること」や、「道路の区域を変更し、当該変更に係る部分を一般国道…以外の道路とする計画のある箇所であること」などである（道路法施行令第一条）。「指定都市の区域内に存する国道の管理で第十二条ただし書…の規定により都道府県知事が行うべきものは、…当該指定都市の長が行う」（道路法第一七条第一項）。さらに、「指定都市以外の市の長は、第十二条但し書…の規定にかかわらず、都道府県知事と協議して、当該市の区域内に存する国道の管理で…規定により当該都道府県知事が行なうべきものを行う」（道路法第一七条第二項）。ただし、都道府県知事、指定市の長、または、その他の市の長が国道の新

設あるいは改築を行う場合、建設大臣の認可を受けなければならない（道路法第七四条。道路法施行令第一条の五）。

次いで、都道府県道である。「都道府県道の管理は、その路線の存する都道府県が行う」（道路法第一五条）。『管理』とは、都道府県道の新設、改築、維持、修繕、災害復旧その他すべての道路法上の管理行為をさす（道路法研究会、一九八四年、七九ページ）。「指定都市の区域内に存する都道府県道の管理は、第十五条の規定にかかわらず、当該指定市が行う」（道路法第一七条第一項）。さらに、指定都市以外の市は、「第十五条の規定にかかわらず、都道府県と協議して、当該市の区域内に存する都道府県の管理を行うことができる」（道路法第一七条第二項）。

なお、「市町村道の管理は、その路線の存する市町村が行う」（道路法第一六条）。

このように、国道と都道府県道の建設者は単純に特定できない。国道を都道府県知事、政令指定都市の長、そして、政令指定都市以外の市の長が建設する場合がある。また、都道府県道を政令指定都市以外の市が建設する場合もある。しかし、条文上、このようなことは例外的に認められるのである（道路法研究会、一九八四年、六九・八六ページ）。そこで、本研究では、国道は建設大臣が、都道府県道は都道府県と政令指定都市が担当するとみなして分析を行う。

(1) 特別養護老人ホームの重要性を、川崎道代・木村文彦・見城智子・矢部広明は、次のように説明している。「ねたきり老人など障害をもった高齢者の介護のために、家族が自分のいっさいの生活を犠牲にし、なおかつ心身とも極度の過労状態という事例が少なくない。とくに近年は高齢者世帯がふえ、病弱な高齢者がねたきりの高齢者をかろうじて介護しているなど、社会問題ともなっている」（川崎・他、一九八九年、一七九ページ）。こうした状況において、「特別養護老人ホームは、このようなねたきり老人などを社会的に介護する施設である。褥瘡をつくらない介護や、特別養護老人ホームに入ってねたきり老人が歩けるようになった、トイレにいけるようになったなど、その豊かな介護実践は医療関係者からも注目されるほどに向上している」（川崎・

他、一九八九年、一七九ページ)。

また、西島衛治は、特別養護老人ホームの入所者を調査し、その結果を踏まえ、次のように述べている。特別養護老人ホームの入所者には「重介護老人も依然多く、まだまだ、特別養護老人ホームの機能は重要であり、入所高齢者の心身状況を十分に把握し、生活行動を配慮したホーム施設の建築計画を行って行くことが必要であることが明らかになった」(西島、一九九〇年、一九一ページ)。

特別養護老人ホームの重要性は、最近実施されたアンケート調査の結果からも見て取れる。広島市は、一九九七年一〇月に、広島市に住む六〇歳以上の人に対して、「高齢者の生活実態と意識に関する調査」を実施している。この調査で、「あなたは、現在あるいは将来、老人ホームに入所する希望がありますか」ということが問われている。これに対する回答は、「ある」二〇・〇%、「ない」三〇・七%、「わからない」四一・七%、そして、不明が七・七%となっている。しかし、「もし、あなたが寝たきりとなった場合、特別養護老人ホーム(常時介護を必要とする高齢者のための施設)への入所を希望しますか」との問いに対する回答は、「希望する」四三・〇%、「希望しない」一〇・九%、「わからない」三八・一%、そして、不明が八・一%である。すなわち、老人ホームへの入所は希望しないが、要介護状態になってしまったときには特別養護老人ホームへ入所したいと考えている高齢者が多いということになる(総理府内閣総理大臣官房広報室、一九九八年版、四五二・四五七―四五八ページ)。ここに、特別養護老人ホームの重要性を見て取ることができる。

富山市が実施した調査でも、同様の状況が見られる。富山市は、一九九六年九月に、富山市に住む六〇歳以上の人に対して、「高齢化社会に関する意識調査」を実施している。この調査の中で、「富山市の高齢者福祉対策として、今後どのような施策がより重要だと思いますか」ということがたずねられている。回答は、三つまで可能となっている。最も多かった回答は、「寝たきりや痴呆の高齢者のための施設の整備」で四三・三%である(総理府内閣総理大臣官房広報室、一九九七年版、四二六・四三五ページ)。このように、施設福祉の充実が求められている地域も存在するのである。

(2) 公立特別養護老人ホームと公営特別養護老人ホームの数は、次の通りである。すべての公立特別養護老人ホームが公営になるわけではないことがわかる。

	公立	公営
1970年	44	25
1975年	175	110
1980年	257	172
1985年	321	225
1990年	383	262
1995年	479	293

注：1970年の数値は12月31日現在のもので、その他の年の数値は10月1日現在のものである。

出所：厚生省大臣官房統計情報部、1970・1975・1980・1985・1990・1995年版。

(3) なお、一九九二年の調査項目のうち、一週間の一般入浴回数、夕食後の入浴の可否、そして、訴えのできる人への排泄介助の原則的方針では、公立私営施設が公立公営施設と私立私営施設のどちらに近いかを明言するのは難しい。夕食開始時間、一週間の特浴回数、そして、訴えのできない人への排泄介助の原則的方針では、公立民営施設は民間立民営施設に近い（全国老人福祉施設協議会調査研究委員会、一九九三年）。これらのことから、近年、公立私営施設のサービスには、私立私営施設のサービスに近くなりつつあるものがあるといえる。

(4) 市町村が特別養護老人ホームを設置する場合、さらに、都道府県から設備整備費の四分の一の負担金を受ける（老人福祉法第二十四条第一項第三号）。

(5) 他県の場合と異なり、山形県の私立老人ホームの定員数と六変数との相関が低いことを、桑島は次のように説明している。「普通、町村に立地する施設の定員数は五〇名である。ところが、山形県では、定員八〇名以上の施設が立地する町村数が七を数え、他県と著しい格差を生じている」（桑島、一九九四年、三九ページ）。

(6) 矢吹は、設置主体に着目していても、公立でない特別養護老人ホームを「民営」の特別養護老人ホームと記述している（矢吹、一九九五年、六〇・六二ページ）。

参考文献

阿部泰隆「大都市都道府県の関係——不要な監督と競合行政について——」『ジュリスト増刊総合特集』第四〇号、一九八五年九月、

四四—四九ページ。

天野光三「東京一極集中の是正と地方分権・道州制」『土木学会誌』第八〇巻第一号、一九九五年一月、二六—三一ページ。
江口克彦『地方主義論——関西独立のすすめ——』PHP研究所、一九九六年。

江村興治「小規模市町村に対する補完・支援のあり方」伊藤祐一郎・編『新地方自治法講座——広域と境域の行政制度』ぎょうせい、一九九七年、第八章、三〇九—三二〇ページ。

大前研一「今、なぜふたたび『道州制』か」『文芸春秋』第七四巻第八号、一九九六年六月、一九二—二〇一ページ。

大森彌『自治行政と住民の「元氣」——続・自治体行政学入門——』良書普及会、一九九〇年。

岡崎祐司「社会福祉八法改正と在宅福祉における福祉行政の課題」『密教文化（高野山大学）』第一七七号、一九九一年十二月、七七—五七ページ。

小笠原祐次「老人福祉施設」事典刊行委員会・編『社会保障・社会福祉事典』労働旬報社、一九八九年、三八三—三八五ページ。

神奈川県自治総合研究センター「指定都市と県」研究チーム『指定都市と県——都市型社会における都市と府県の役割分担と協働のあり方——』一九九〇年。

兼子仁・村上順『憲法問題双書三 地方分権』弘文堂、一九九五年。

川崎道代・木村文彦・見城智子・矢部広明「高齢者福祉サービス・保健・医療」事典刊行委員会・編『社会保障・社会福祉辞典』労働旬報社、一九八九年、第二章。

行政管理研究センター『政策実施過程における負担と関与の在り方に関する調査研究結果報告書』一九八五年。

桑島勝雄「高齢化現象の進展と老人福祉施設の配置——東北地方四県の例——」『東北福祉大学研究紀要』第一九巻、一九九四年一月、三一—四一ページ。

厚生省・編『厚生白書』一九八九年版。

厚生省社会・援護局／老人保健福祉局／児童家庭局・監修『改訂 福祉八法改正のポイント』第一法規出版、一九九三年。

厚生省大臣官房政策課「ゴールドプランの展開をみる二 在宅福祉推進十か年事業」『健康保険』第四五巻第七号、一九九一年七月、五六—六〇ページ。

厚生省大臣官房統計情報部・編『社会福祉施設調査報告』一九七〇・一九七五・一九八〇・一九八五・一九九〇・一九九五年版。

坂田期雄「道州制——これだけの効用——」『This is 読売』第八卷第二号、一九九七年五月、一一八—一二六ページ。

坂田期雄「『道州制構想』が二二世紀へのテーマ」恒松制治・監修『地方自治の論点一〇一』時事通信社、一九九八年、六四—六七ページ。

坂巻熙「在宅介護への取り組み——『高齢者保健福祉推進一〇か年戦略』を中心に——」『社会福祉研究』第四七号、一九九〇年四月、八八—九一ページ。

坂本重雄「在宅介護と老人保健福祉計画」『法経研究(静岡大学)』第四二卷第二号、一九九四年二月、八一—一〇六ページ。

佐久間彊「都道府県と市町村——国との関係における——」『ジュリスト』第四七七号、一九七一年四月一五日、二七—三二ページ。

佐藤俊一「新たな都道府県・市町村関係の一考察」『社会科学研究(中京大学)』第一九卷第一号、一九九八年九月、一三一—五一ページ。

佐藤文俊「地方分権一括法の成立と地方自治法の改正(一)」「『自治研究』第七五卷第一二号、一九九九年二月、五六—六九ページ。

山東良文「何のための分権か——比例区基礎に道州制を——」『地域開発』第三六四号、一九九五年一月、三四—四一ページ。

自治省・編『地方財政白書』一九七四—一九九九年版。

指定都市「地方分権推進に関する指定都市の意見——地方分権推進委員会の今後の勧告に向けて——」『自治研究』第七三卷第一〇号、一九九七年一〇月、一四二—一五四頁。

芝罘『日本道州制国家論』世界思想社、一九九〇年。

社会資源研究会・編著『五訂版 福祉制度要覧——理解と活用のための必携書——』川島書房、一九九三年。

鈴木正明・中川浩明・橋本昌『地方自治ブックス三 図解 地方自治法』良書普及会、一九九七年。

全国社会福祉協議会・老人福祉施設協議会調査研究委員会・編『第二回全国老人ホーム基礎調査報告書I——一九八二年実態調査——』一九八三年。

全国社会福祉協議会・老人福祉施設協議会調査研究委員会・編『第三回全国老人ホーム基礎調査報告書——昭和六二年七月実施——』一九八八年。

全国老人福祉施設協議会調査研究委員会・編『第四回全国老人ホーム基礎調査報告書』一九九三年。

総務庁統計局・編『国勢調査報告 第二巻その一』一九九五年版。

総理府内閣総理大臣官房広報室・編『世論調査年鑑——全国世論調査の現況——』一九九七・一九九八年版。

高木鉦作「都道府県の事務」全国知事会・編『変動期における都道府県政——自治制度研究会報告書——』一九七九年、第一章、一—三七ページ。

高橋清「府県と市町村との関係」『ジュリスト増刊総合特集』第一九号、一九八〇年七月、一〇〇—一〇五ページ。

高寄昇三「地方分権と大都市——府県制度批判——」『勁草書房、一九九五年。』

田島義助・辻山幸宣『地方分権推進計画』をどう読むか』公人の友社、一九九八年。

田村浩一「府県の性格と実態」『都市問題』第六六巻第七号、一九七五年七月、三一—四四ページ。

恒松制治「連邦制のすすめ」恒松・編著『連邦制のすすめ——地方分権から地方主権へ——』学陽書房、一九九三年a、序章、三一—一四ページ。

恒松制治「今、地方主権の時代が」地域政策フォーラム・編『地域主権の時代——シンポジウム 今こそ、市民自治・地方主権の政治を——』金羊社、一九九三年b、第一章、一五一—四七ページ。

恒松制治「連邦制で国民生活に真の豊かさを——『地方分権』でなく『地方主権』が必要——」『エコノミスト』第七一卷第三二号、一九九三年c七月二七日、三〇—三三ページ。

恒松制治「地方分権と連邦制」恒松・富野暉一郎・宮本憲一『討論 地方分権』東方出版、一九九四年、一五一—三八ページ。

恒松制治「市町村再編、道州制が地方を変える」『週刊東洋経済』第五三八六号、一九九六年二月一六日、五二—五三ページ。

恒松制治「道州制連邦制で政治・行政を住民の手に」恒松・監修『地方自治の論点二〇二』時事通信社、一九九八年、六八—七〇ページ。

恒松制治・伊藤善市・伊東光晴・太田勝敏・佐藤竺・中山恭子・水田洋「地方分権推進のために——第二八八回日本地域開発センター研究委員会（一九九四・一一・一二）より——」『地域開発』第三六四号、一九九五年一月、一一—一九ページ。

恒松制治・橋本徹『地方自治のこころ——農業問題、活性化、人づくり、連邦制への視点——』学陽書房、一九九〇年。

東海銀行「『道州制』を考える」『東海銀行調査月報』第五二九号、一九九一年八月、一一三九ページ。

道州制推進会議・編「道州制——ふるさと創生のために——」一九九〇年。

道路法研究会・編著「道路法解説」全国加除法令出版、一九八四年。

富野暉一郎・榎野俊徳「『公・共・私型社会』への転換」『月刊自治研』第四五八号、一九九七年十一月、二九—三五ページ。

中川大「広域行政と道州制」日本学術協力財団・編「地方分権——日本学術会議主催公開シンポジウムにおける記録——」日本学術協力財団、一九九四年、一一三—一二八ページ。

長野士郎「私の連邦論」日本学術協力財団・編「地方分権——日本学術会議主催公開シンポジウムにおける記録——」日本学術協力財団、一九九四年、一四七—一六二ページ。

中村秀一「在宅福祉の推進について——課題と展望——」『都市問題研究』第四三卷第九号、一九九一年九月、六四—七八ページ。

並河信乃「日本連邦基本構想」『地域開発』第三六四号、一九九五年一月、二九—三三ページ。

並河信乃「分権社会の創造をめざして」並河・編「分権社会の創造——国家主義打破へのシナリオ——」東洋経済新報社、一九九六年、序章、一一—三〇ページ。

並河信乃・松原聡「都道府県から州政府へ」恒松治・編著『連邦制のすすめ——地方分権から地方主権へ——』学陽書房、一九九三年、第二章、七五—一三三ページ。

成田頼明「今後の都道府県制の動向」大阪府地方自治研究会『新たな時代における都道府県と市町村の役割——自治論集一〇——』一九九五年、五九—六七ページ。

成田頼明「二層制自治制度の評価と都道府県・市町村の機能分担のあり方」大阪府地方自治研究会『新たな時代における都道府県と市町村の役割Ⅱ▽——自治論集一一——』一九九六年、九五—一〇六ページ。

成田頼明・小高剛・大森彌・黒川和美・吉沢健・坂入富士雄・清水幸弘「新たな時代における都道府県と市町村の役割」大阪府地方自治研究会『新たな時代における都道府県と市町村の役割——自治論集一〇——』一九九五年、三一—五六ページ。

成田頼明・米原淳七郎・阿部泰隆・黒川和美・池中義徳・村田匡・総山哲男・清水幸弘「新たな時代における都道府県と市町村の役割」大阪府地方自治研究会『新たな時代における都道府県と市町村の役割Ⅱ▽——自治論集一一——』一九九六年、二七—九

〇ページ。

西島衛治「地方都市の特別養護老人ホーム入所者の現状分析——高齢者の生活環境の整備計画に関する研究——」『熊本工業大学研究報告』第一五卷第一巻、一九九〇年三月、一八五—一九一頁。

昇秀樹「地域をとりまく環境と分権型国土の構築」昇・編著『自治体政策叢書 分権型国土の構築と自立的自治体の形成』第一法規出版、一九九一年、第三章、七一—二二五ページ。

昇秀樹『二二世紀への地域づくり』清文社、一九九三年。

昇秀樹「二二世紀の地方自治——連邦制の導入など地方分権化をすすめる、地方都市から二二世紀型のライフスタイルを全国、全世界に情報発信——」『都市問題研究』第四六卷第一号、一九九四年一月、四一—七二ページ。

野村隆「連合・連都・連邦構想——多極分散型国土形成のための抜本的地方分権策試案——」(二・完)『自治研究』第六六卷第七号、一九九〇年七月、六〇—七〇ページ。

林崎理・内藤尚志「地方分権推進計画について——国庫補助負担金の整理合理化と地方税財源の充実確保を中心として——」『地方財政』第三七卷第七号、一九九八年七月、五五—一二二頁。

平松守彦『日本合衆国』への道——こうしたら「分権」は実現する——『東洋経済新報社』、一九九五年。

平松守彦・大前研一・江口克彦『熱論 合衆国家・日本——二二世紀の国のかたち 繁栄のかたち——』PHP研究所、一九九八年。

舟場正富「都道府県の自治体としての役割を考える」『月刊自治研』第三〇九号、一九八七年二月、三七—四四ページ。

古川俊一・編著『連邦制——究極の地方分権——』ぎょうせい、一九九三年。

本田弘「都市と府県との関係」『都市問題』第六六卷第七号、一九七五年七月、二七—三八ページ。

村上武則「道府県と大都市——制度的問題点——」『ジュリスト増刊総合特集』第一号、一九七五年四月、一三—一三七ページ。

村川浩一「特別養護老人ホーム」庄司洋子・木下康仁・武川正吾・藤村正之・編『福祉社会事典』弘文堂、一九九九年a、七五—七五二ページ。

村川浩一「養護老人ホーム」庄司洋子・木下康仁・武川正吾・藤村正之・編『福祉社会事典』弘文堂、一九九九年b、九九五ページ。

矢吹初「老人福祉施設に関する考察——地域間格差、民営・公営を中心として——」『青山経済論集(青山学院大学)』第四七卷第三

都道府県の機能と専門性(一)(広本)

△論 説▽

修道法学 二三卷 一・二号

三九四（三九四）

号、一九九五年一二月、五三一―二七ページ。

山口英樹「地方分権推進計画について」『地方自治』第六〇八号、一九九八年七月、一四―三五頁。